

Imprimir

Contexto

Cuando comenzaron a vislumbrarse en el mundo las implicaciones de la pandemia del covid-19, así como de la imposición de medidas estrictas de confinamiento para reducir la velocidad de propagación del virus, fue quedando claro que las afectaciones serían muy desiguales entre hogares según su estatus de ingreso y patrimonio, ocupación y actividad económica.

Por ello fue que en su momento empezó a llamarse la atención para que en Colombia el gobierno nacional junto con el Congreso de la República, y de manera coordinada y corresponsable con las Entidades Territoriales, tomaran medidas para evitar una profunda crisis social y económica. Ante la creciente conciencia de que una estrategia como el confinamiento impactaría desproporcionadamente a los hogares en pobreza y vulnerabilidad al no contar con condiciones de vida, de vivienda individual y de ingresos para refugiarse en su hogar.

En efecto, las condiciones de hacinamiento, la caída drástica de ingresos ante la imposibilidad de conseguir ingresos día a día por su condición de informalidad laboral y de dependencia del trabajo de cuenta propia, el marginamiento del mercado laboral especialmente de las mujeres ante sus mayores responsabilidades en labores del hogar y de cuidado de los menores y adultos mayores y, entre otros, el riesgo agravado de las mujeres a ser abusadas y tratadas injustamente en el encierro, constituían un entorno propicio al marcado deterioro de la calidad de vida, ya de por sí precaria, y del estado de salud de amplios grupos poblacionales en un país como Colombia.

Entre las medidas posibles de implementar, entonces se recomendaban desde diversos círculos la de una renta básica de emergencia para los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad y ayudas monetarias a los micronegocios como para el pago de nómina, caracterizados por ser altamente intensivos en empleo no calificado, entre otras. Y como fuentes de financiamiento se proponían, entre otros, la reducción del costo de la deuda pública con la refinanciación del servicio con la contratación de créditos frescos con mejores

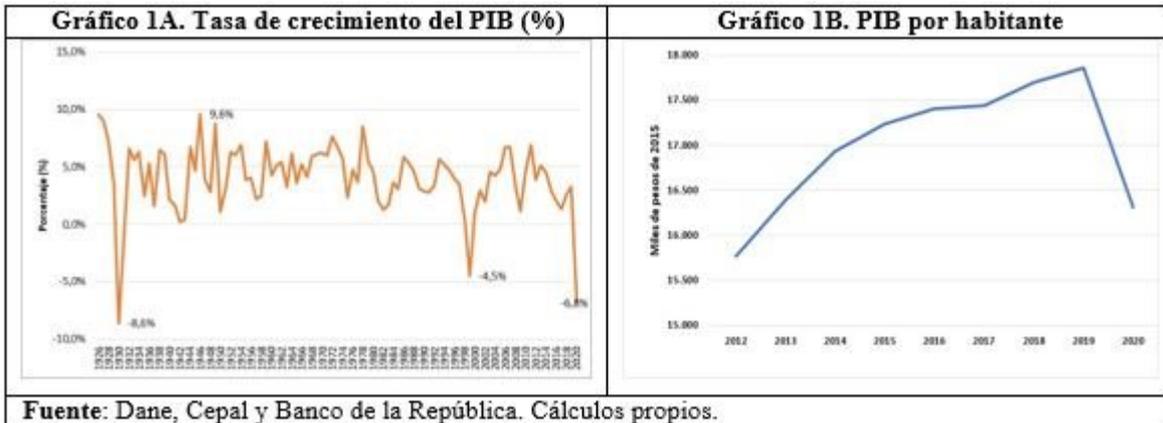
condiciones de plazos y tasas de interés, la emisión de títulos de deuda interna por parte del gobierno nacional, que en parte pudieran ser adquiridos en el mercado por el Banco de la República, la implantación del impuesto al patrimonio para las empresas con mayor músculo financiero y las personas naturales con mayores ingresos en el país.

Sin embargo, y pese a las evidencias que tenía ante sí, el Gobierno nacional optó por una política social minimalista ya que si bien decidió la implantación de un programa social para 3 millones de hogares con una transferencia mensual por hogar, su monto apenas es equivalente a menos del 18 por ciento de la línea de pobreza monetaria por hogar, mantuvo en ese mismo nivel las transferencias condicionadas de los otros programas, sin aportar de manera decisiva a solucionar la drástica caída de los ingresos ni el agravamiento de la pobreza monetaria y la desigualdad de los hogares en el país.

Además, optó por asignar cuantiosos recursos públicos en forma de avales y garantías a través del sistema financiero para el otorgamiento de financiación a las empresas que requirieran liquidez a condiciones de mercado y con el mínimo riesgo para las entidades financieras, con el agravante de que vino a orientarse desmedidamente a las corporaciones y grupos empresariales más poderosos del país.

Recesión económica

Y lo vaticinado fue reafirmado por la caída de la economía colombiana, que observó una grave destorcida en el año 2020, en la medida en que el PIB cayó drásticamente en un -6.8 por ciento, la que se constituye en la segunda mayor caída en la historia desde que se cuenta con estadísticas confiables, superada por la de 1930 que llegó al -8.6 por ciento (Gráfico 1A). El desplome en 2020 llevó al PIB por habitante a retroceder en 7 años, al ubicarse en los niveles del año 2013 (Gráfico 1B).



Por ello, resulta importante destacar que cuatro sectores de la economía, que representan el 40 por ciento del PIB, observaron un crecimiento del 1.7 por ciento, mientras que el restante 60 por ciento presentó una caída del 12.2 por ciento.

El comportamiento de los sectores que presentaron un crecimiento positivo fue:

- (i) Las “Actividades Inmobiliarias” crecieron un 1.9% entre 2019 y 2020.
- (ii) La “Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria, educación, actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales” aumentó, en términos reales, un 1.0 por ciento en 2020.
- (iii) El sector de “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” creció un 2.8 por ciento.
- (iv) Las “Actividades financieras y de seguros” creció un 2.1 por ciento en 2020.

Ahora bien, entre los principales sectores que explican la caída del -12.2 por ciento de los sectores económicos restantes, se encuentran:

- (i) El “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida” tuvo una

desaceleración en 2020 del -15.1 por ciento.

(ii) El sector de la “Construcción”, con una caída del -27.7 por ciento.

(iii) La “Industria Manufacturera” tuvo un decrecimiento de su actividad del -7.7 por ciento en 2020.

(iv) El sector de “Explotación de minas y canteras” decreció su actividad económica en -15.7 por ciento en 2020.

(v) Finalmente, los sectores de “Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios, actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores, actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio”; “actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades de servicios administrativos y de apoyo”; “información y comunicaciones”; y, “suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, distribución de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental” en conjunto decrecieron un 4.9 por ciento.

El proceso de “quiebras” en el caso de los micronegocios

De acuerdo con la información del Dane sobre micronegocios, en 2020 se redujo su número en un 8.7 por ciento al pasar de 5 millones 864 mil 673 en enero-octubre de 2019 a 5 millones 355 mil 259 en igual periodo de 2020. La mayor reducción se presentó en los centros poblados y rural disperso (10.9%) respecto a las cabeceras (8.7%). A nivel sectorial, la mayor reducción del número de micronegocios se produjo en los sectores de “Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas” con 205 mil 178 de ellos impactados, “Industria manufactura” con 101 mil 533 y “Actividades artísticas, de entretenimiento, de recreación y otras actividades de servicios” con 44 mil 589. El cierre de estos pequeños negocios está estrechamente relacionado con los cambios sucedidos en el número de empleos perdidos a nivel de actividad económica por ser relativamente intensivos en empleo, de ahí la conveniencia de brindarles apoyo gubernamental a través de subsidios a la

nómina por un periodo más allá del corto plazo.

Caída drástica del empleo

La evolución del comportamiento económico se reflejó en los niveles de desempleo. Por ejemplo, en enero de 2020 el número de ocupados disminuyó en 105 mil personas respecto a enero de 2019 y en un millón 216 mil ocupados respecto al mes anterior, mientras que en el mes de abril la disminución de la ocupación fue de 5 millones 371 mil personas y de 4 millones 6 mil respecto del anterior mes de marzo.

A su vez, en el mes de diciembre de 2020 la reducción del número de ocupados fue de un millón 352 mil personas respecto al mismo mes del año 2019 pero con un aumento de 96 mil nuevos ocupados respecto al anterior mes de noviembre, lo cual mostraría una cierta recuperación parcial de la actividad productiva en los últimos meses del año, justo antes del surgimiento de la segunda ola de la pandemia del covid-19 (Gráfico 2).



La recuperación relativa del empleo dada en el mes de diciembre de 2020 resalta especialmente en el sector comercio y la industria manufactura, en estrecha relación con los denominados trabajadores por cuenta propia. Ahora bien, en el mes de enero de 2021 se produjo un drástico aumento en el desempleo -en estrecha relación con la caída del -4.3% del PIB y la desaceleración de la producción industrial, del sector manufacturero y del sector

comercio[1]- del orden de 951.000 personas respecto al mes de enero de 2020 o de 863 mil personas respecto a diciembre de 2020, concentrado en lo fundamental en los denominados trabajadores por cuenta propia vinculados a la industria manufacturera, el sector agropecuario, el transporte y con la administración pública, lo que podría deberse a la segunda ola pandémica como a la fragilidad de la ya muy disminuida demanda interna.

En consecuencia, a nivel nacional, en enero de 2021 mientras la tasa de desempleo en los hombres fue del 13.2 por ciento, en las mujeres fue de cerca del 23.0 por ciento y para las mujeres jóvenes hasta el 30 por ciento, para un promedio nacional del 17.3 por ciento, excepcionalmente elevada para ese mes del año.

Las ramas de actividad económica en las que se presentó una mayor caída en el número de ocupados en 2020 fueron “Comercio y reparación de vehículos” con la pérdida de 830 mil empleos, “Industria manufacturera” con una de 778 mil ocupaciones, “Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios” con una de 694 mil empleos, “Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana” con una de 620 mil ocupaciones, entre otras (Gráfico 3).

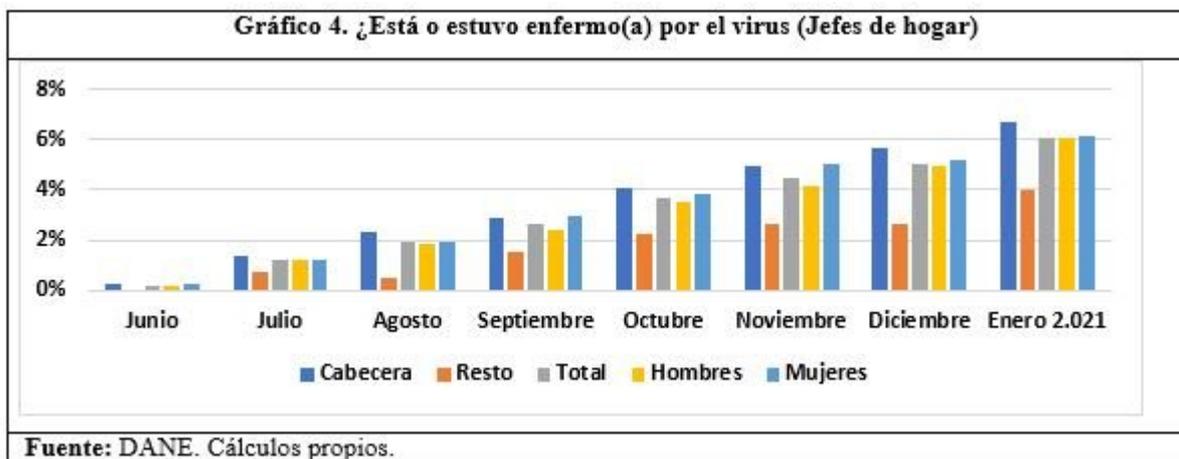


Crisis social

El Dane desde el mes de mayo de 2020 introdujo en la Gran Encuesta Integrada de Hogares

una batería de 11 preguntas con el objeto de monitorear la situación de los hogares respecto a la evolución de la pandemia del covid-19, de las cuales pueden extraerse las siguientes conclusiones:

(i) El número de los o las jefes de hogar que se han enfermado por covid-19 ha aumentado progresivamente a lo largo del año hasta llegar a un 6.1 por ciento a enero de 2021: 6-7 en cabecera y 4.0 por ciento en el resto, y una afectación igual para las mujeres y hombres (6.1%) (Gráfico 4).



(ii) La proporción de jefes de hogar que ha enfrentado problemas para conseguir alimentos alcanzó hasta el 32 por ciento en el mes de mayo de 2020 y fue descendiendo lentamente hasta llegar a 18.4 por ciento en enero de 2021 -con una mayor afectación para el caso de mujeres jefes de hogar-, con el agravante de que alcanzó niveles del 42 y el 23 por ciento en esos dos meses para los jefes en zona rural dispersa (Gráfico 5).



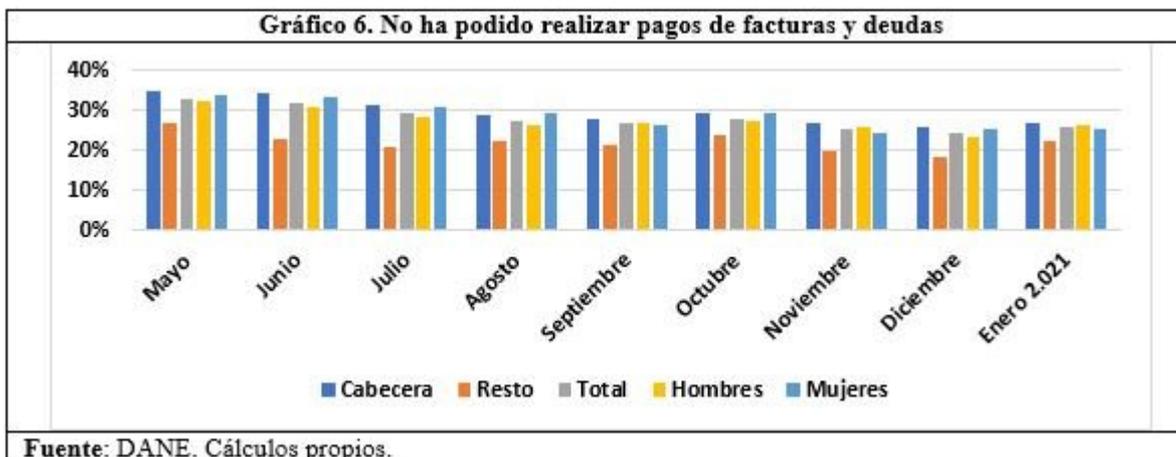
A manera de complemento, es de resaltar que de acuerdo con el Pulso Social del Dane, a enero de 2021 el 65.7 por ciento de la población consideraba que la situación económica de su hogar comparada con la de hace 12 meses, es peor o mucho peor. El 69.7 por ciento sostiene que tuvo menos posibilidades de consumos básicos que hace un año.

En enero de 2021, el 67.34 por ciento de los hogares consumieron 3 comidas al día, en comparación con el 89.34 por ciento un año atrás, el 29.69 por ciento de los hogares 2 comidas al día, el 2.43 por ciento una sola comida y el 0.54 por ciento de los hogares (42.337) manifiestan haber consumido menos de 1 comida al día. En otras palabras, en enero de 2020 34 mil 601 familias manifestaron consumir una o menos de una comida diaria, mientras que para el mes de enero de 2021 ascendieron a 233 mil familias, lo cual representa un crecimiento del 573 por ciento (Cuadro 1).

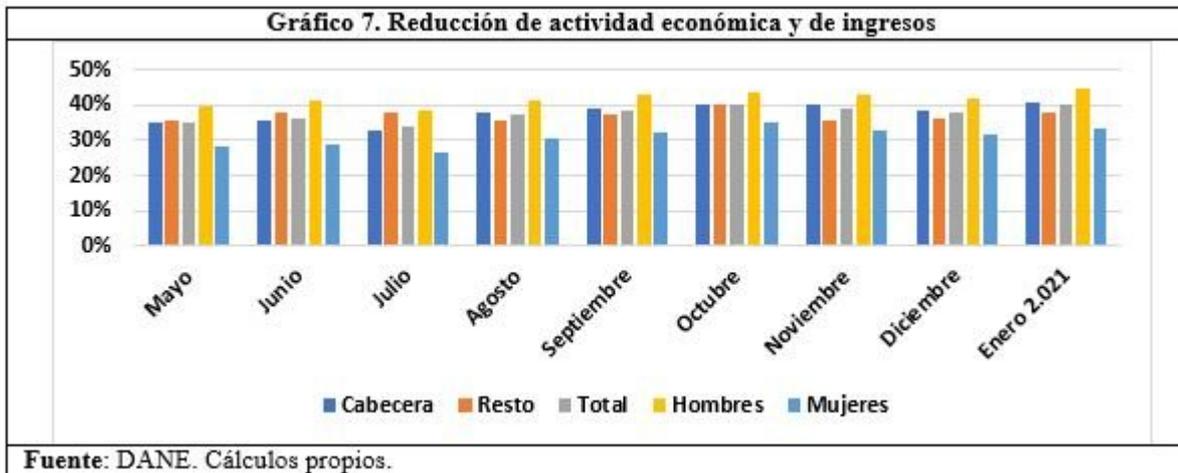
Cuadro 1. Seguridad alimentaria: Matriz de transición de hogares según promedio de comidas consumidas al día						
Total 23 ciudades						
Enero 2020 - Enero 2021						
		2021				
		Menos de 1 comida	1 comida	2 comida	3 comida	Total
2020	Menos de 1 comida	4.489	-	632	1.156	6.277
	1 comida	5.264	8.484	13.956	620	28.324
	2 comida	23.705	81.789	652.471	44.092	802.057
	3 comida	8.879	100.102	1.662.568	5.237.236	7.008.785
	Total	42.337	190.375	2.329.627	5.283.104	7.845.443
		2021				
		Menos de 1 comida	1 comida	2 comida	3 comida	Total
2020	Menos de 1 comida	0,06%	0,00%	0,01%	0,01%	0,08%
	1 comida	0,07%	0,11%	0,18%	0,01%	0,36%
	2 comida	0,30%	1,04%	8,32%	0,56%	10,22%
	3 comida	0,11%	1,28%	21,19%	66,76%	89,34%
	Total	0,54%	2,43%	29,69%	67,34%	100,00%

Fuente: DANE. Cálculos propios.

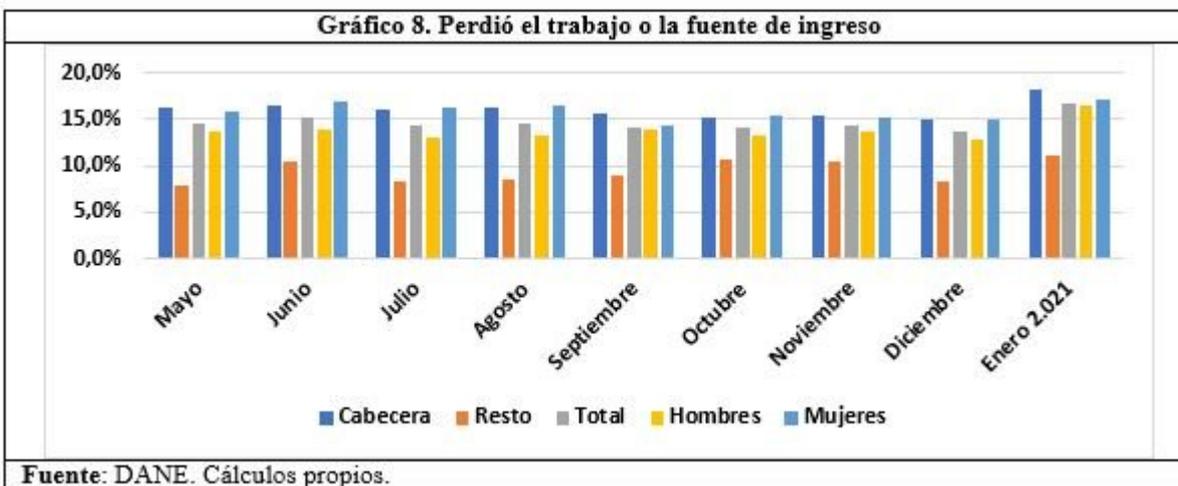
(iii) El porcentaje de jefes de hogar que no han podido pagar oportunamente facturas y deudas alcanzó el 33 por ciento en mayo de 2020 y hasta todavía más del 24 por ciento en el mes de enero de 2021, con una mayor afectación relativa en el caso de cabeceras respecto a lo rural (Gráfico 6).



(iv) Cerca del 42 por ciento de los hombres jefes de hogar habría sido afectado por la reducción de actividad económica y de ingresos a lo largo del periodo mayo 2020 y enero 2021, en comparación con un 31 por ciento en el caso de las jefes de hogar (Gráfico 7).



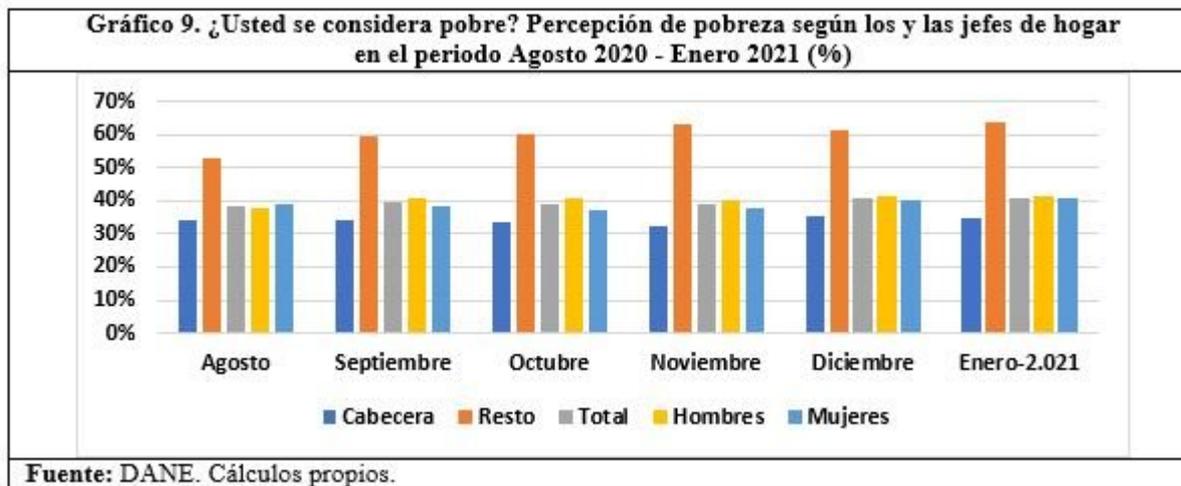
Relacionado con lo anterior, un 13.8 por ciento de los hombres jefes de hogar perdió el trabajo o la fuente de ingresos en el periodo mayo 2020 y enero 2021, frente a un 16 por ciento en el caso de mujeres jefes de hogar (Gráfico 8).



(v) A enero de 2021 menos del 34 por ciento de los y las jefes de hogar aducen no haber enfrentado dificultades. En esta medida, cerca del 25 por ciento de los hombre jefes de hogar se sienten solos, estresados, preocupados o deprimidos, frente a un 34 por ciento en el caso

de la mujeres jefes de hogar.

(vi) Alrededor del 40 por ciento de los jefes de hogar se han sentido pobres a lo largo de los últimos seis meses de 2020, sin mayor diferencia entre hombres y mujeres jefes de hogar, y llegando al 60 por ciento en el caso de los y las jefes de hogar en el resto -rural- de país diferente a cabeceras (Gráfico 9).



Todo ello en conjunto muestra el grave deterioro de la calidad de la vida de los hogares colombianos.

Ahora bien, dado que según encuestas realizadas en el pasado sobre la percepción subjetiva de pobreza se ha observado una tendencia a subvalorar los niveles de pobreza objetiva monetaria, aparte de otras estimaciones realizadas por los autores, se considera que la pobreza monetaria se habría agravado hasta cerca de 45 a 50 por ciento en 2020.

Si a ello se le adicionara la población en situación de vulnerabilidad monetaria se podría prever que la pobreza y vulnerabilidad monetarias habría alcanzado al alrededor del 60 a 65 por ciento de la población colombiana.

Simultáneamente pareciera darse una agudización aún mayor de los niveles de desigualdad y de concentración del ingreso en el país, cuando ya eran significativamente elevados del orden del 0.5438 para los hogares según la Encuesta Nacional de Presupuestos de Hogares

del Dane actualizada a diciembre de 2019 y del 0.8150 para las Personas Naturales declarantes ante la Dian en 2018[2], al punto de erigirse como el segundo o tercer país con mayor inequidad en América Latina y el Caribe, la región de por sí más desigual del mundo.

Con referencia a la desigualdad es de destacar una nueva fuente de inequidad y discriminación como la asociada con la brecha digital, cuando varias de las actividades socioeconómicas, como la educación o el trabajo en casa, se están realizando crecientemente de manera virtual con base en el medio digital.

Al consultársele a los hogares por el servicio de internet, los por ciento son dicientes: el 42 por ciento manifestó que tenía acceso en enero de 2020 y el 49.4 un año después, en enero 2021. No obstante, la brecha de acceso a internet es sustancial entre cabeceras y el resto: 59 y 13 por ciento, respectivamente. Con el agravante de que solamente un 31 por ciento de los hogares cuenta con computador: 38 en las cabeceras y tan sólo un 5 en zona rural. Además, la brecha digital es bien profunda entre regiones: mientras que en Bogotá el 72 por ciento cuenta con servicio de internet en la casa, en la otra Colombia se observa que en el Chocó la cobertura es apenas del 17, La Guajira el 19, Bolívar 25, Meta 37 por ciento, entre otros.

Así, entonces, la brecha digital se convierte *de facto* en una nueva fuente de profundización de las desigualdades sociales y regionales en Colombia.

Desequilibrios en el frente fiscal

La brecha presupuestal en 2020 se amplió sustancialmente respecto al año anterior. En 2019 la diferencia entre los ingresos tributarios y la apropiación presupuestal fue de 10.1 por ciento del PIB y para 2020 esta fue de 17.5 por ciento.

La recesión económica impactó los ingresos fiscales. De acuerdo con las estadísticas de recaudo publicadas por la Dian[3], los ingresos en 2020 disminuyeron en 11.2 billones de pesos con relación a 2019, explicado en lo fundamental por la caída del IVA interno (\$4.7 billones respecto a 2019), retención en la fuente de renta (\$1.7 billones), IVA externo (\$1.7

billones), impuesto al consumo (\$943 mil millones), aranceles (\$857 MM) y, entre otros, gravamen a los movimientos financieros (\$562 MM).

Por el lado del gasto presupuestal, se aumentó la apropiación definitiva en 58.8 billones de pesos entre 2019 y 2020 (Cuadro 2). Este aumento lo explica el rubro de transferencias que aumentó en 53.2 billones de pesos, el cual a su vez observó una gran caída en apropiación por no haberse comprometido buena parte de los recursos. La caída de apropiación del Presupuesto General de la Nación -PGN- ascendió a 20.1 billones de pesos, de los cuales 18.0 billones de pesos corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Fondo de Mitigación de Emergencias -Fome-, por lo que se reducen de manera importante los recursos destinados para atender la emergencia causada por la pandemia.

Las sumas presupuestadas por parte del Gobierno fueron así:

En el marco del Decreto 417 de 2020, mediante el cual se creó el Fome. “El monto y financiación de este presupuesto se amplió a través de varios decretos de emergencia; de tal modo que su aforo total llegó a 2,9 por ciento del PIB (\$29,3 billones), al cierre del tercer trimestre 2020”.

A su vez, “el 22 de octubre fue sancionada la Ley 2060 de 2020. La norma elevó el presupuesto de emergencia en 1,5 por ciento del PIB (\$15 billones de pesos). Las nuevas partidas se destinaron a proteger el tejido empresarial y la generación de empleo, así como el ingreso de los hogares, a través del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y del Programa de Apoyo a la Prima (PAP), que gracias a esta inyección de recursos tuvieron una mayor duración y cobertura. Como resultado, al culminar la vigencia 2020 el aforo total del presupuesto de emergencia llegó a 4.45% del PIB”.

Cuadro 2. Variación del Presupuesto General de la Nación 2020-2019

(Miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de Apropiación
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)
FUNCIONAMIENTO	55.164	35.028	30.983	31.070	20.137
Gastos de Personal	1.739	1.211	1.164	1.140	529
Adquisiciones de Bienes y Servicios	88	(17)	(150)	(126)	105
Transferencias	53.167	33.634	29.854	29.867	19.533
Gastos de Comercialización y Producción	(101)	(88)	(141)	(64)	(12)
Adquisición de Activos Financieros	51	50	47	45	2
Disminución de Pasivos	12	12	(17)	(16)	(0)
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	207	226	226	224	(19)
SERVICIO DE LA DEUDA	1.679	1.634	(6.276)	(6.276)	45
Servicio de la Deuda Pública Externa	596	751	751	751	46
Principal	(1.469)	(1.522)	(1.522)	(1.522)	53
Intereses	1.925	2.107	2.107	2.107	(182)
Comisiones y Otros Gastos	139	166	166	166	(26)
Servicio de la Deuda Pública Interna	1.083	883	(7.027)	(7.027)	200
Principal	1.318	1.098	(6.361)	(6.361)	221
Intereses	(510)	(493)	(937)	(937)	(17)
Comisiones y Otros Gastos	(6)	(5)	(13)	(13)	(0)
Fondo de contingencias	280	283	283	283	(3)
INVERSION	1.966	1.612	3.057	3.252	354
TOTAL (I + II + III)	58.809	38.274	27.764	28.046	20.535
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	57.130	36.640	34.040	34.322	20.490

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal 2019 y 2020. Cálculos propios.

Así pues, si al aforo presupuestal de 4.45 por ciento del PIB se le descuenta la caída en la apropiación equivalente por un 1.8 por ciento del PIB, la conclusión es que Colombia habría destinado uno de los montos de emergencia más bajos a nivel internacional para atender la pandemia del covid-19.

Lo anterior se refleja en el balance fiscal ya que la brecha entre los ingresos tributarios y los gastos del gobierno nacional se amplió en un 109 por ciento al pasar de -4.7 por ciento del PIB en 2019 a -9.8 por ciento en 2020. De acuerdo con el documento de actualización del Plan Financiero 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los ingresos tributarios cayeron en un 7 por ciento al pasar del 14 por ciento del PIB en 2019 a 13 por ciento en

2020; mientras que los gastos aumentaron un 22 por ciento al pasar de 18.7 por ciento del PIB en 2019 a 22.8 por ciento en 2020. Así pues, el problema estructural de las finanzas del gobierno nacional se profundizó con la pandemia y la recesión económica del 2020.

Una conclusión general

Por las razones expuestas, agravadas por otras no mencionadas, resulta claro que Colombia habría perdido más de una década, y en ciertos grupos poblacionales y territorios hasta cerca de década y media, en términos de reducción de pobreza y desigualdad, al punto que, en promedio, un 60-65 por ciento de la población se habría encontrado en situación de pobreza y vulnerabilidad monetarias –y hasta del orden del 80 por ciento en la zona rural–, y que el ingreso per cápita hubiera retrocedido unos siete años en apenas el año 2020 para colocarse en el nivel observado en 2013.

Resulta preocupante por demás la incertidumbre que se cierne respecto al mejoramiento de la grave situación económica y social del país en al menos el presente año 2021 ante la eventual evolución de la pandemia del covid-19 y de la trayectoria de la vacunación para superar la denominada “inmunidad de rebaño”, con la consecuente incertidumbre sobre la reproducción de ulteriores olas de contagio como está ocurriendo actualmente en países como Chile, aún siendo el país de la región más avanzado en términos de cobertura de población ya vacunada, y en países europeos como Italia, que en confluencia con la falta o insuficiencia de decisivas y eficaces políticas activas sociales y económicas, atentaría contra la creación de condiciones propicias para una dinamización de la demanda interna y de la actividad productiva cierta y sólida, pudiendo hasta preservarse una grave situación de pobreza, desigualdad, desempleo y pérdida de tejido social y productivo en el país, con perversas consecuencias de muy diversa índole en una perspectiva incluso más perdurable que la prevista hasta ahora.

[1] Según del Dane, la variación entre periodos de doce meses (febrero 2020-enero 2021 con

respecto a febrero 2019-enero 2020) de la producción real, ventas y personal ocupado de la industria manufacturera fue del -8.3 por ciento, -8.5 por ciento y -6.1 por ciento, respectivamente, llegando a ser del -10.5 por ciento para el índice de la producción industrial. Entre tanto, la Encuesta Mensual de Comercio registró que, en enero de 2021, la variación de las ventas reales del comercio minorista y de vehículos fue del -6,4% respecto al mismo mes del año anterior, en tanto que la variación de las ventas sin combustibles ni vehículos fue del -3,5%.

[2] Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero.

[3] <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: <https://cdnuploads.aa.com.tr/>